

Prawo telekomunikacyjne w unii europejskiej

Włodzimierz Gromski

Uniwersytet Wrocławski

Część I

Początki europejskiego prawa telekomunikacyjnego¹

1. Traktat Rzymski z 1957 r. nie dotyczył telekomunikacji, dlatego jej problemy przez wiele lat pozostawały poza zainteresowaniem i kompetencjami legislacyjnymi Wspólnoty. Wraz z Jednolitym Aktem Europejskim z 1987 r. wprowadzającym do “Traktatu WE” ogólny cel, jakim miało być stworzenia rzeczywistego wewnętrznego rynku zapewniającego wolny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, WE zainicjowała działalność legislacyjną zmierzającą do liberalizacji rynków telekomunikacyjnych oraz harmonizacji ich struktur regulacyjnych. Jednak dopiero w 1993 r. w Traktacie z Maastricht sformułowane zostały wyraźne podstawy prawne dla europejskiej polityki telekomunikacyjnej. Niektóre nowe artykuły Traktatu WE (m.in. obecny art. 154) “stworzyły podstawy prawne do ustanowienia oraz rozwoju sieci transeuropejskich w dziedzinie infrastruktury telekomunikacji”. Stąd też w rozwoju polityki i legislacji UE w sektorze telekomunikacyjnym wyróżnia się najczęściej trzy fazy.² W pierwszej fazie, obejmującej lata 1987-1993, celem była liberalizacja urzędów telekomunikacyjnych i niektórych sektorów usług. Wstępne stanowisko Komisji na rolę telekomunikacji w tworzeniu Wspólnego Rynku zostało zaprezentowane w „Zielonej Księdze” z 1987 r.³

W “Zielonej Księdze” z 1987 zaproponowano wprowadzenie większej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym połączonej z wyższym stopniem harmonizacji. Działania planowane wówczas przez Komisję zmierzały do: szybkiego pełnego otwarcia dla konkurencji rynku urzędów końco-

¹ Niniejsze opracowanie stanowi część I szerszego opracowania pt. „Prawo telekomunikacyjne w Unii Europejskiej” wykonanego w ramach projektu ECLET (6 Pr. Ramowy), realizowanego w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej (CBKE) Uniwersytetu Wrocławskiego.

² Zob. *Telecommunications Law and Regulation*, ed. by Ian Walden, Oxford University Press 2009, s. 168.

³ Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM (1987) 290 final, 30/06/1987.

wych; pełnego wzajemnego uznania zatwierdzania typu urządzeń końcowych; stopniowego otwierania dla konkurencji rynków telekomunikacyjnych; wyraźnego oddzielenia w Państwach Członkowskich funkcji regulacyjnych i operatorskich; ustanowienia warunków otwartego dostępu do sieci i usług przez wprowadzenie pojęcia otwartego dostępu do sieci (ONP); oraz rozwój standaryzacji poprzez utworzenie Europejskiego Instytutu Standardów Telekomunikacyjnych (ETSI).

W drugiej fazie, obejmującej lata 1993-2002, podjęte zostały następne działania zmierzające do: liberalizacji wszystkich publicznych usług telefonii głosowej od 1 stycznia 1998⁴; przyspieszonego przyjęcia propozycji dotyczących ONP w odniesieniu do usług telefonii głosowej i wzajemnego uznawania licencji; oraz rozwoju polityki Wspólnoty przez ogłoszenie "Zielonych Ksiąg" w sprawach komunikacji ruchomej i osobistej, infrastruktury telekomunikacyjnej oraz sieci kablowych.

Trzecia faza rozwoju polityki i legislacji UE w dziedzinie telekomunikacji rozpoczęła się 25 lipca 2003 r. wraz z wejściem w życie „nowego porządku regulacyjnego” (New Regulatory Framework).⁵

2. Najważniejszym i najczęściej używanym instrumentem prawnym w procesach liberalizacji i harmonizacji różnych sektorów telekomunikacji w UE stały się dyrektywy.⁶ Pozostałe wspólnotowe akty normatywne nie mają w dziedzinie telekomunikacji tak powszechnego zastosowania jak dyrektywy. W pierwszych dwóch fazach rozwoju polityki i legislacji UE w dziedzinie telekomunikacji wydano tylko jedno rozporządzenie w sprawie rozdzielonego dostępu do pętli lokalnej.⁷ Szersze zastosowanie miały w telekomunikacji decyzje, które mają zwykle charakter indywidualnych aktów administracyjnych i jako takie adresowane są do indywidualnie oznaczonych podmiotów (np. przedsiębiorstw telekomunikacyjnych).⁸

Na podkreślenie zasługuje także rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jednym z pierwszych ważnych kroków na drodze do liberalizacji rynków telekomunikacyjnych było orzeczenie z 1985, w którym Trybunał nie pozostawił żadnych wątpliwości, że usługi telekomunikacyjne stanowią działalność gospodarczą i jako takie, bez względu na status przedsiębiorstw lub urzędów, które je realizują, podlegają ogólnym postanowieniom Traktatu Rzymskiego, czyli swobodnemu przepływowi usług i zasadom konkurencji.⁹

W dziedzinie telekomunikacji, dyrektywy były stanowione na dwóch różnych podstawach prawnych. Do przepisów traktatowych, które najczęściej były podstawą dyrektyw telekomunikacyjnych, należały art. 95 i art. 86(3) Traktatu WE.¹⁰ Artykuł 95 upoważnia Radę, działającą wspólnie z Parlamentem oraz w porozumieniu z Komitetem Ekonomicznym i Społecznym, do "podejmowania środków mających na celu zbliżenie przepisów ustaw, rozporządzeń i aktów administracyjnych Państw Członkowskich", których celem jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego". Dyrektywy telekomunikacyjne przyjmowane na jego podstawie miały służyć harmonizacji prawa dotyczącego rynków telekomunikacyjnych. Na podstawie art. 86(3) Traktatu WE stanowione były natomiast dyrektywy liberalizacyjne. Zgodnie z tym przepisem Komisja jest upoważniona do kierowania do Państw Członkowskich odpowiednich dyrektyw lub decyzji w celu zapewnienia, że Państwa Członkowskie nie będą wydawać ani utrzymywać w mocy żadnych środków sprzecznych z zasadami Traktatu EW w odniesieniu do przedsiębiorstw, które otrzymują od państwa specjalne lub wyłączne prawa.

⁴ Council Resolution of December 1994 on the principles and time table for the liberalization of telecommunications infrastructures (OJ C 379/4, 31.12.1994).

⁵ Terminem "porządek regulacyjny" posługuję się za S. Piatek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 33. Ta faza rozwoju prawa telekomunikacyjnego UE przedstawiona zostanie obszerniej w części II przygotowanego opracowania.

⁶ J. Scherer, T. Bartsch, *Telecommunication Law and Policy of the European Union*, [in:] *Telecommunication Laws in Europe*, ed. by J. Scherer, London, Edinburgh, Dublin 1998, s. 5. Na temat dyrektyw telekomunikacyjnych zob. też E. Galewska, *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych*, Warszawa 2007.

⁷ OJ L 336/4, 30.12.2000.

⁸ E. Galewska, *Implementacja...*, s. 15-16.

⁹ ECJ Judgement of 20 March 1985, Case C-41/83, Republic of Italy v Commission.

¹⁰ E. Galewska, *Implementacja...*, s. 25.

Wydawanie dyrektyw telekomunikacyjnych na podstawie art. 86(3) Traktatu WE zostało zakwestionowane przez niektóre państwa członkowskie w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Jednak Trybunał nie podzielił argumentacji państw członkowskich i w kolejnych orzeczeniach uznał w istocie legalność tych dyrektyw.¹¹

Należy dodać, że na podstawie art. 86(3) Komisja wydawała nie tylko dyrektywy, ale także decyzje, których rolę w dziedzinie telekomunikacji trudno byłoby przecenić.

Na szczeblu europejskim nie powołano centralnej instytucji regulacyjnej w sprawach telekomunikacji. Możliwość taka była jednak rozważana.¹²

3. Wśród dyrektyw telekomunikacyjnych można wyróżnić tzw. dyrektywy ramowe, do których zalicza się dwie dyrektywy: Dyrektywę Komisji z 28 czerwca 1990 r. w sprawie konkurencji na rynkach usług telekomunikacyjnych (90/388/EEC)¹³ – dyrektywa ta miała zmierzać do liberalizacji rynków usług telekomunikacyjnych i stąd jest nazywana „Ramową Dyrektywą Liberalizacyjną” albo a „Ramową Dyrektywą Usługową” – oraz Dyrektywę Rady z 28 czerwca 1990 r. w sprawie ustanowienia wewnętrznego rynku usług telekomunikacyjnych poprzez wprowadzenie zasad otwartego dostępu do sieci (90/387/EEC)¹⁴ – ta dyrektywa została nazwana „Ramową Dyrektywą ONP” lub „Ramową Dyrektywą Harmonizacyjną”.

Dyrektywy ramowe dały początek kolejnym dyrektywom, określanym jako dyrektywy pochodne, kolejno rozwijające lub zmieniające postanowienia tych pierwszych.

Jeżeli chodzi o Dyrektywy Liberalizacyjne, to należy przypomnieć, że Ramowa Dyrektywa Liberalizacyjna dotyczyła jedynie liberalizacji usług telekomunikacyjnych innych niż telefonia głosowa. Dyrektywa ta nakładała na Państwa Członkowskie przede wszystkim obowiązek uchylenia wszystkich specjalnych i wyłącznych praw przyznanych narodowym operatorom telekomunikacyjnym (NTO) w związku z dostarczaniem wszystkich poza telefonią głosową usług telekomunikacyjnych. Pozwalała ona Państwom Członkowskim pozostawić ‘specjalne i wyłączne prawa’ dla telefonii głosowej, wprowadzała jednak wąską definicję tej usługi (np. ‘telefonia głosowa’ jest publicznym dostarczaniem usługi głosowej).

Dyrektywy pochodne, wydawane kolejno w latach 1990-1996, rozciągnęły i dostosowały postanowienia Ramowej Dyrektywy Liberalizacyjnej do potrzeb liberalizacji dalszych obszarów sektora telekomunikacyjnego. Do końca 1994 r. zostały zniesione specjalne i wyłączne prawa na dostarczanie usług i urządzeń satelitarnych (Dyrektywa 94/46/EC Komisji z 13 października 1994 r.¹⁵). Następnie, poczynając od 1 stycznia 1996 r. istniejące sieci telewizji kablowej zostały otwarte dla świadczenia wcześniej zliberalizowanych usług telekomunikacyjnych (Dyrektywa 95/51/EC Komisji z 18 października 1995 r.¹⁶). Nieco później, do lutego 1996, powinny być zniesione wszelkie pozostawione specjalne i wyłączne prawa w telekomunikacji ruchomej (Dyrektywa Komisji 9/2/EC z 16 stycznia 1996 r.¹⁷). Wreszcie proces liberalizacji rynków telekomunikacyjnych został podsumowany w postanowieniach Dyrektywy Komisji z 13 marca 1996 r. zmieniającej Ramową Dyrektywę Liberalizacyjną w związku z wprowadzeniem pełnej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych (96/19/EC)¹⁸. Dyrektywa ta zobowiązywała Państwa Członkowskie do podjęcia wszelkich koniecznych kroków zapewniających otwarcie rynków od 1 stycznia 1998.

¹¹ ECJ Judgement of 19 March 1991, Case C-202/88, French Republic v Commission of the European Communities [1991] ECR I-1223; ECJ Judgement of 17 November 1991, Joined Cases-C 271/90, C-281/90 and C-289/90, Kingdom of Spain, Kingdom of Belgium and Republic of Italy v Commission of the European Communities [1992] ECR I-5833. Zob. także M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, warszawa 2005, s. 83-84.

¹² *Telecommunications Law and Regulation...*, s. 197-199.

¹³ OJ L 192/10, 24.07.1990.

¹⁴ OJ L 192/1, 27.07.1990.

¹⁵ OJ L 268/15, 19.10.1994.

¹⁶ OJ L 256/49, 26.10.1995.

¹⁷ OJ L 20/59, 26.01.1996.

¹⁸ OJ L 74/13, 22.03.1996.

Postanowienia drugiej grupy dyrektyw tzw. dyrektyw otwartego dostępu do sieci (Dyrektyw ONP) były w dużym stopniu komplementarne względem przedstawionych już postanowień dyrektyw liberalizacyjnych. Zmierały one do ustanowienia materialnych, proceduralnych i organizacyjnych reguł stopniowej harmonizacji obowiązujących w całej WE warunków otwartego i efektywnego dostępu i korzystania z publicznych sieci i usług telekomunikacyjnych. Ramowa Dyrektywa ONP zmierzała do umożliwienia firmom prywatnym dostępu do publicznych sieci i niektórych usług telekomunikacyjnych. Stanowiła ona, że warunki ONP muszą być zgodne z określonymi „podstawowymi zasadami” i „koniecznymi wymaganiami”. W szczególności, warunki ONP: muszą być oparte na obiektywnych kryteriach; muszą być przejrzyste i ogłoszone w odpowiedni sposób; muszą gwarantować równy dostęp i nie mogą być dyskryminujące. Ponadto, warunki ONP nie mogą ograniczać dostępu do sieci i usług z wyjątkiem następujących „koniecznych wymagań”: bezpieczeństwo działania sieci; zachowanie integralności sieci; interoperacyjność usług; ochrona danych; ogólne warunki stosowane do podłączenia urządzeń końcowych do sieci. Zasady ONP zostały rozciągnięte kolejno na linie dzierżawione (Dyrektywa 92/44/EEC Rady z 5 czerwca 1992)¹⁹ oraz telefonię głosową (Dyrektywa 95/62/EC Parlamentu i Rady z 13 grudnia 1995 r.)²⁰.

W 1997 r. Ramowa Dyrektywa ONP została przystosowana do całkowicie zliberalizowanego rynku telekomunikacyjnego (Dyrektywa 97/51/EC Parlamentu i Rady z 6 października 1997 r.)²¹. Nowa Ramowa Dyrektywa ONP ustanawiała zharmonizowane zasady podstawowe, na których powinny opierać się warunki ONP. Musiały być one oparte na obiektywnych kryteriach, przejrzyste i ogłoszone, musiały gwarantować równy dostęp i nie mogły być dyskryminujące. Innym celem tej dyrektywy było popieranie harmonizacji technicznej przez graczy rynkowych opartej na dobrowolności. Dyrektywa zmierzała także do zapewnienia efektywnego oddzielenia Narodowych Agencji Telekomunikacyjnych od działalności związanej z własnością lub kontrolą sieci, usług i urządzeń telekomunikacyjnych.

4. Przedstawione dyrektywy, a także inne akty pominięte w tych rozważaniach, dały razem początek europejskiej strukturze regulacyjnej („europejskiemu porządkowi regulacyjnemu”) w telekomunikacji. Całkowita liberalizacja sieci i usług telekomunikacyjnych w 1998 nie oznaczała końca działań regulacyjnych UE w sektorze telekomunikacji. Przeciwnie, przed UE stanęły nowe wyzwania. Nadal były takie obszary sektora telekomunikacyjnego, w których cele polityki europejskiej nie zostały jeszcze osiągnięte. Stale pojawiały się nowe potrzeby, które wcześniej siłą rzeczy nie mogły być wzięte pod uwagę. W nadchodzącej przyszłości UE musiała skoncentrować się na zapewnieniu implementacji europejskiego prawa telekomunikacyjnego w porządkach prawnych Państw Członkowskich. Legislacja europejska musiała też zaspokoić potrzeby związane z „konwergencją”, to jest stopniowym łączeniem sektorów telekomunikacji, mediów i technologii informacyjnych. Wielkim wyzwaniem stało się zapewnienie warunków uczciwej konkurencji nowym podmiotom wchodzącym na rynki telekomunikacyjne. A wszystko po to, żeby przygotować przejście sektora telekomunikacyjnego od regulacji do konkurencji.

Jednak największym wyzwaniem stało się zapewnienie dostępu do usług paneuropejskich, zgodnego z zasadami prawa telekomunikacyjnego UE, nie tylko użytkownikom z państw starających się o członkostwo, ale całemu kontynentowi europejskiemu. Tym wszystkim wyzwaniom miał sprostać „nowy porządek regulacyjny”, który wszedł w życie 25 lipca 2003 r.

¹⁹ OJ L 165/27, 19.06.1992.

²⁰ OJ L 321/16, 30.12.1995.

²¹ Directive 97/51/EC of European Parliament and of the Council of 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/ECC for purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications (OJ L 295/23, 29.10.1997).